

Consideraciones sobre el Proyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2020¹

El objetivo de este documento es contribuir al análisis del Proyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2020, que pasa habitualmente desapercibido para la ciudadanía por su complejidad y por la restricción de su debate al ámbito estrictamente político.

Si bien cualquier presupuesto es importante para su comunidad al ser el principal instrumento de la política económica del gobierno regional, lo es especialmente para Andalucía al significar el 21,6% de su Producto Interior Bruto (PIB) en 2018, superando en un 40% la participación de los presupuestos autonómicos en el conjunto de las CCAA (15,4% del PIB del mismo año).

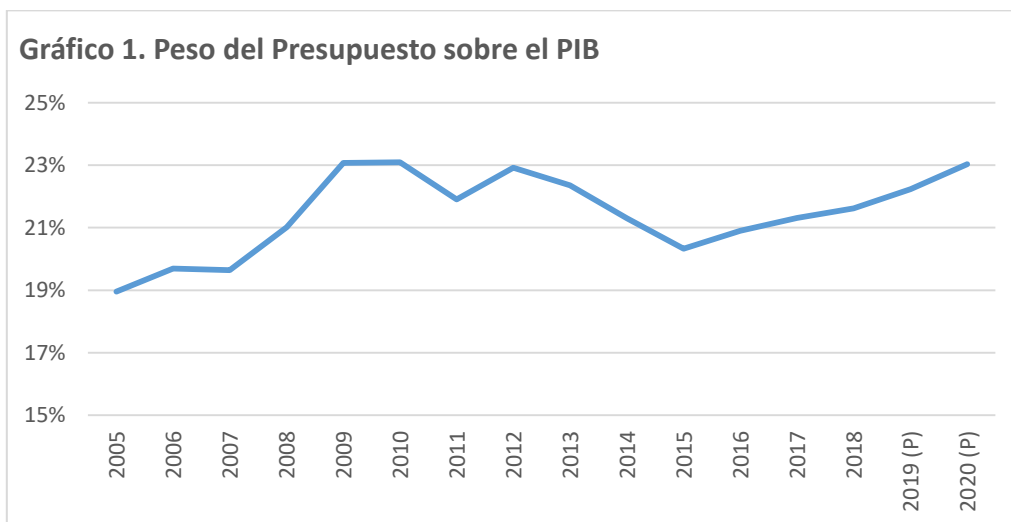
Además, el presupuesto de 2020 cobra una singular importancia por ser el primero que ejecutará en Andalucía desde el inicio del año un gobierno regional no presidido por el Partido Socialista, lo que le añade especial interés porque debe concretar las nuevas orientaciones programáticas.

1. Rasgos básicos del presupuesto

El proyecto de presupuesto se enmarca en una previsión de crecimiento nominal del PIB del 3,6%, suma de un crecimiento real del PIB del 1,9% y una inflación del 1,7%. Esta previsión es semejante a las que han realizado otras instituciones que analizan la coyuntura, pero la intensificación de la desaceleración de la economía mundial y de la propia economía andaluza inducen a reducirla en algunas décimas, como lo ha hecho recientemente el Panel de Expertos del Observatorio Económico de Andalucía, que lo sitúa en el 1,6%. Asimismo, puede ser algo elevado un deflactor del PIB del 1,7% para 2020, superior al previsto para 2019 y ante un previsible escenario de desaceleración.

¹ El presente documento lo ha elaborado el Observatorio Económico de Andalucía sobre la base de los trabajos realizados por Carmen Molina Garrido (profesora de la Universidad de Málaga) sobre el proyecto de presupuesto de 2020 y por Ignacio Martínez Fernández sobre el proyecto de presupuesto de 2019.

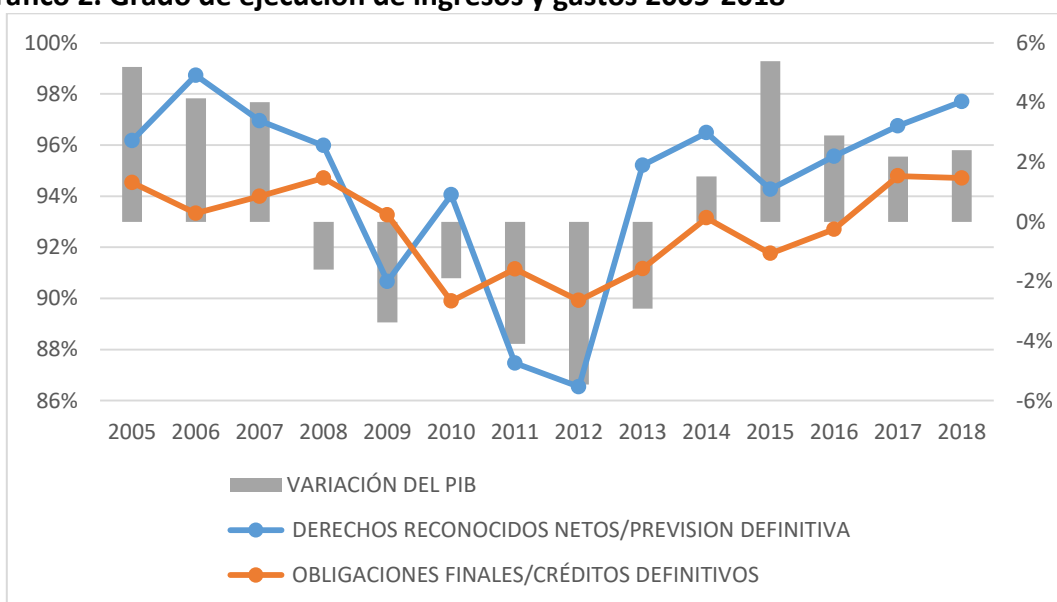
En este escenario el proyecto de presupuesto para la Comunidad Autónoma de Andalucía se eleva a 38.539,9 millones de euros, lo que supone un aumento respecto al ejercicio anterior del 5,9% en términos nominales o del 4,2% en términos reales. Por tanto, un presupuesto que aumenta el peso de sector público autonómico en la economía andaluza, y que sigue la senda presupuestaria incrementalista previa a la crisis y que fue retomada por el anterior gobierno desde 2016.



Fuente: Proyecto del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2020, presupuestos anteriores y Contabilidad Regional (IECA)

No obstante, debe advertirse que las partidas consignadas en los presupuestos autonómicos no coinciden tradicionalmente con lo que finalmente se ejecuta, produciéndose desviaciones al alza o a la baja tanto en los ingresos como en los gastos. En el gráfico 2 se recoge la evolución comparada de las previsiones presupuestarias y su ejecución desde 2005 hasta 2018.

Gráfico 2. Grado de ejecución de ingresos y gastos 2005-2018

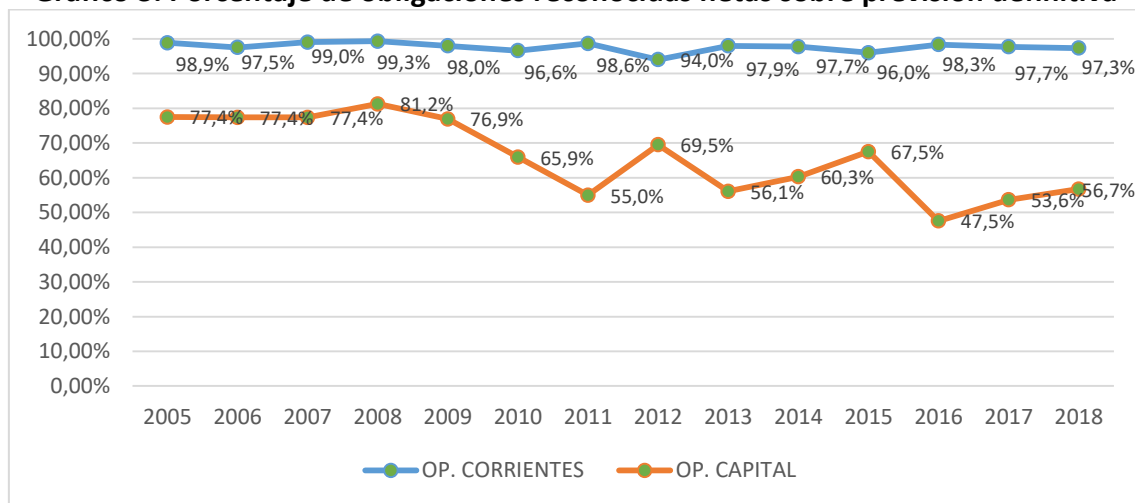


Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía (varios años)

La evolución de los ingresos muestra un perfil acompasado al ciclo económico, de forma que, a pesar de que los derechos reconocidos netos nunca son iguales a la previsión definitiva de ingresos, estos convergen y divergen de acuerdo a la evolución del PIB. Estas diferencias supusieron durante el periodo 2005-2018 que los derechos reconocidos netos por la Administración fueran 26.858,74 millones de euros inferiores a las previsiones finales de ingresos (92,79% de ejecución media durante el periodo), concentrándose 17.910 millones de estos en el periodo de recesión económica.

Los gastos presentan un comportamiento diferente en la relación entre ejecución y ciclo económico, pues siendo también crónica la desviación, no se ve tan directamente afectada por el ciclo. La particularidad se encuentra, por la propia naturaleza de los gastos, en la distribución de las desviaciones. Así, el comportamiento de las operaciones corrientes es relativamente estable en el tiempo, con un nivel de ejecución del 97,6%. Sin embargo, en el caso de los gastos de capital, el comportamiento ha sido más errático, con un promedio de ejecución del 65,9%. En términos absolutos, para el periodo 2005-2018 no se ejecutó un total de 34.786,9 millones de euros del gasto presupuestado, de los que el 72,3% correspondieron a gastos de capital.

Gráfico 3. Porcentaje de obligaciones reconocidas netas sobre previsión definitiva



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía (varios años)

2. Presupuesto de ingresos

La clasificación económica distingue entre los ingresos en operaciones no financieras, que significan un 85,7% de los ingresos totales y aumentan un 3,9% respecto al presupuesto anterior, y las operaciones financieras, que aportan el 14,3% de los ingresos y aumentan con mayor intensidad (un 17,1%). En las operaciones no financieras se diferencian las operaciones corrientes, que significan el 93,2% y las de capital, que suponen un 6,8% y que presentan un crecimiento anual menor.

Cuadro 1. Clasificación económica ingresos. Presupuesto 2020

INGRESOS	Millones de euros	% sobre el total	Tasa de crecimiento 2018/2019	Tasa de crecimiento 2019/2020
Capítulo I. Impuestos directos	6.523,70	16,9	10,10	7,60
Capítulo II. Impuestos indirectos	10.644,30	27,6	4,10	1,50
Capítulo III. Tasas, precios públicos y otros ingresos	1.056,00	2,7	10,30	-0,60
Capítulo IV. Transferencias corrientes	12.521,90	32,5	4,00	5,10
Capítulo V. Ingresos patrimoniales	36,10	0,1	-15,70	17,60
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	30.782,10	79,9	5,40	4,10
Capítulo VI. Enajenación de inversiones reales	320,00	0,8	240,40	0,00
Capítulo VII. Transferencias de capital	1.913,60	5,0	16,10	1,10
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	2.233,60	5,8	28,40	1,00
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	33.015,70	85,7	6,80	3,90
Capítulo VIII. Activos financieros	104,80	0,3	217,60	116,10
Capítulo IX. Pasivos financieros	5.419,40	14,1	-6,20	16,00
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	5.524,20	14,3	-5,50	17,10
TOTAL	38.539,90	100	5,00	5,60

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOPA 11/10/2019)

En el apartado de los ingresos por **operaciones no financieras**, la financiación está muy concentrada en torno a dos tipos de recursos, los impuestos y las transferencias corrientes, cuyas líneas principales están definidas por el modelo de financiación autonómica vigente. El peso de las transferencias corrientes en Andalucía es muy elevado respecto a los restantes capítulos, y notablemente mayor que en el conjunto de las comunidades autónomas, mientras que el peso de los impuestos (sobre todo los directos) es significativamente menor.

En el capítulo I figuran los **impuestos directos**, que son de titularidad estatal, pero sobre los que la Comunidad Autónoma puede ejercer ciertas competencias normativas. Es el grupo de mayor potencial recaudatorio sobre el que la región puede influir de manera directa, destacando por su importancia el IRPF, para el que se prevé un aumento en la recaudación del 8,99% respecto a 2019, año para cuyo presupuesto preveía un aumento de la recaudación del 12,1%, siendo estas previsiones optimistas al contemplar crecimientos muy superiores a los de la actividad económica. De acuerdo con las previsiones programáticas de los partidos que sustentan el gobierno regional, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones seguirá reduciendo su contribución al presupuesto, mientras que el Impuesto sobre el Patrimonio aumentará ligeramente y se mantendrá la recaudación del Impuesto sobre Depósitos en las Entidades Financieras.

En el capítulo II se recogen los **impuestos indirectos**, entre los que destaca el IVA y los impuestos especiales sobre fabricación, en ambos casos con previsiones de crecimiento razonables. La Comunidad Autónoma no tiene potestad normativa sobre

ellos, de tal forma que aproximadamente el 50,2% de los recursos impositivos totales corresponden a impuestos del capítulo II sobre los que la región únicamente recibe una participación territorializada. En este capítulo también figuran los impuestos propios, que son la máxima expresión de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, pero que apenas representan un 1% del total impositivo. Entre ellos se encuentran los impuestos ecológicos, sobre los que la OCDE ha recomendado un mayor uso en varias ocasiones.

Cuadro 2. Ingresos impositivos previstos. Presupuesto 2020				
	Millones de euros 2020	Tasa de crecimiento 2018/2019	Tasa de crecimiento 2019/2020	% s/Total 2020
Impuestos directos				
Impuesto Sucesiones y Donaciones	259,60	-20,85	-16,00	1,5
Impuesto Patrimonio Neto	88,90	0,77	2,59	0,5
I. s/ Depósitos Clientes Entidades Financieras	29,90		0,00	0,2
IRPF	6.145,30	12,06	8,99	35,8
Impuestos indirectos				
ITP y AJD	1.851,5	19,63	0,13	10,9
I. s/ Juego	24,4	66,87	3,63	0,1
IVA	6.170,9	2,80	2,51	35,9
Impuestos Especiales Fabricación	2.448,1	-2,96	-0,25	14,3
I. Ecológicos	7,3	-14,52	6,07	0,0
Otros				
Otros	142	9,28	2,16	0,8
TOTAL	17.168,00	6,21	3,69	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOPA 11/10/2019)

Las **transferencias corrientes** recibidas del Estado son el segundo gran pilar del presupuesto autonómico y están constituidas por la estimación de las entregas a cuenta que proceden del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, del Fondo de Suficiencia y de los Fondos de Convergencia, con una previsión de ingresos para 2020 de 11.456,73 millones de euros. En las **transferencias de capital** la dependencia es algo menor al existir un único mecanismo de financiación: el Fondo de Compensación Interterritorial, que supone el 41,9% del total de transferencias de este tipo.

Aunque la significación del resto de recursos no financieros es pequeña, cabe destacar el mantenimiento por el mismo importe que en el presupuesto anterior de los ingresos por **enajenación de inversiones reales**, al haberse trasladado a 2020 la venta presupuestada para 2019. La dificultad para el cumplimiento de la previsión de enajenaciones patrimoniales también ha ocurrido en otros ejercicios anteriores, desconociéndose los márgenes de seguridad con los que se cuenta para reiterar su presupuestación en 2020. Por otra parte, se contempla un ligero aumento en la

recaudación por la imposición sobre el juego, aunque sumado al aumento del 66,87% previsto en el presupuesto de 2019 puede valorarse como una previsión quizá también optimista. Los únicos ingresos para los que se ha estimado una reducción son las tasas, precios públicos y otros ingresos, aunque en el presupuesto de 2019 se había contemplado un aumento del 10,26%.

Finalmente, destaca el elevado peso de las **operaciones financieras**, que aumentan su participación en los ingresos presupuestarios hasta el 14,3%, con un aumento interanual del 17,07%, estimándose unos ingresos por emisión de deuda pública de 5.348,7 millones de euros, 746,2 millones de euros más que en el ejercicio anterior. Un aumento muy notable, que elevará la deuda pública autonómica de Andalucía a 38.278 millones de euros (el 22,9% del PIB)². Aun no siendo una de las ratios más elevadas entre las CCAA españolas significa un gravoso desplazamiento de la carga financiera hacia futuras generaciones, y se hace en una coyuntura con una clara tendencia a la reducción de crecimiento, lo que limitará la capacidad de maniobra futura.

La restricción presupuestaria se intensifica con el probable incumplimiento del objetivo de déficit en 2019 en algo más de 500 millones de euros, como prevé la Fundación de Estudios de Economía Aplicada en su *Observatorio Fiscal y Financiero de las comunidades autónomas*, por incluir 513 millones de euros en el presupuesto de 2019 del llamado “mes 13 del IVA”, que finalmente no se recibirán al no aprobarse el proyecto de Presupuesto Generales del Estado, lo que dificultará el cumplimiento del equilibrio presupuestario anunciado por el Gobierno regional para el próximo ejercicio.

3. Políticas de gasto

El análisis del presupuesto de gastos puede abordarse desde distintas perspectivas. La **clasificación económica** distingue entre dos grandes grupos: gastos por operaciones no financieras y gastos por operaciones financieras. Entre los primeros se diferencian los créditos destinados a operaciones corrientes, que suponen un 76,8% del total del presupuesto de gastos para 2020 y los destinados a operaciones de capital, con un peso del 9,7%.

En las **operaciones corrientes** destaca la importancia del capítulo I, gastos de personal, y del capítulo IV, transferencias corrientes, que aglutinan el 74,9% de los gastos por operaciones corrientes.

La partida de mayor peso de las operaciones corrientes son las **transferencias corrientes** (34,3% del gasto) (atención a la dependencia, envejecimiento activo y discapacidad por 1.355 M€; prestaciones complementarias y farmacéuticas por 2.072

² Estimación sobre la base de las previsiones de los presupuestos de 2019 y 2020. Según los datos de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, la deuda consolidada hasta el II trimestre de este año se elevaba a 36.356 millones de euros, representando el 22,3% del PIB.

M€; apoyo al sector productor agrícola y ganadero por 1.550 M€; y cooperación económica y relaciones financieras con las corporaciones locales por 3.249 M€) que aumentan un 2,4%, ligeramente menos que el total presupuestado.

Cuadro 3. Clasificación económica de gastos				
	Millones €	tasa cto. 2018/2019	Tasa cto. 2019/2020	% s/ total 2020
Capítulo I. Gastos de personal	11.747,7	5,41	4,45	30,5
Capítulo II. Gastos corrientes de bienes y servicios	4.127,9	12,79	6,76	10,7
Capítulo III. Gastos financieros	473,2	-14,67	-0,17	1,2
Capítulo IV. Transferencias corrientes	13.232,3	5,37	2,43	34,3
Capítulo V. Fondo de contingencia	16,0	0,00	0	0,0
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	29.597,2	5,92	3,77	76,8
Capítulo VI. Inversiones reales	1.333,6	0,39	2,29	3,5
Capítulo VII. Transferencias de capital	2.416,7	-0,15	0,78	6,3
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	3.750,3	0,04	1,31	9,7
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	33.347,4	5,21	3,49	86,5
Capítulo VIII. Activos financieros	59,1	-10,37	1,80	0,2
Capítulo IX. Pasivos financieros	5.133,4	3,64	21,83	13,3
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	5.192,5	3,42	21,56	13,5
TOTAL	38.539,9	4,99	5,6	100

Le siguen en importancia los gastos de personal (30,5% del presupuesto), que aumentan un 10,1% en términos nominales en los dos presupuestos del nuevo gobierno, lo que no se conjuga bien con el control del gasto ni la eficiencia, si bien parte del aumento se justifica en la mejora retributiva de los empleados públicos derivada de los acuerdos suscritos con los sindicatos en 2018. También el gasto en bienes corrientes y servicios aumenta intensamente tanto en el presupuesto de 2020 (6,8%) como en el presupuesto de 2019 (12,8%), lo que tampoco es un buen indicio del control del gasto autonómico.

Las operaciones de capital significan el 9,7% del presupuesto, distribuyéndose entre un 35,6% para inversiones reales y un 64,4% para transferencias de capital. Las previsiones de los dos últimos presupuestos son contractivas en términos reales, dado que los aumentos previstos (1,3% en 2020 y un 0,04% en 2019) son inferiores a las previsiones de inflación. Sin embargo, se debe tener cautela si se compara con ejercicios anteriores, pues si se toma como referencia el gasto finalmente ejecutado en operaciones de capital en el año 2018 el crédito previsto para 2020 supondría un aumento del 87,5%, un aumento extraordinario y de realización poco factible. Como se exponía con anterioridad, la infraejecución presupuestaria histórica de la Junta de Andalucía se ha concentrado en los gastos de capital (no se ha ejecutado un 34,1% del gasto previsto en operaciones de capital en el periodo 2005-2018), lo que pone de

manifiesto la laxitud en el cumplimiento de los presupuestos de inversiones aprobados que, con los indicios disponibles³, no parece fácil de corregir por el nuevo gobierno.

Finalmente, los gastos por **operaciones financieras** suponen un 13,5% del total del gasto presupuestado, con un importe total de 5.192,5 millones de euros para amortización de deuda pública y para amortización de operaciones de endeudamiento en moneda nacional. Se convierte así, según la clasificación económica, en la tercera partida de gasto en importancia, con un notable aumento (21,6%) respecto a 2019, por un aumento de los pasivos financieros cifrado en 919,7 millones de €.

La **clasificación por programas** permite identificar las orientaciones generales del presupuesto. La asignación de los recursos se efectúa con cuatro niveles de detalle: áreas (el más agregado), políticas, funciones y programas presupuestarios. Estos programas son el conjunto de créditos que se ponen a disposición de los órganos responsables de su ejecución, estableciéndose para cada uno de los programas los objetivos estratégicos y operativos, las actividades a desarrollar y los indicadores de resultados.

En el presupuesto de 2020 se mantienen las 9 áreas de gasto de presupuestos anteriores y permanecen las 16 políticas de gasto, las 25 funciones y los 110 programas presupuestarios del ejercicio 2019, con la única modificación de la incorporación del programa 3.2.E. para proyectos de interés social, con una dotación de 45,7 millones de euros, por lo que el nivel de continuidad de los programas presupuestarios es muy elevado.

Si bien la descripción de las actuaciones del presupuesto se inicia afirmando que “para 2020 continúa con el cambio de orientación de la política presupuestaria iniciado por el nuevo Gobierno andaluz con la aprobación de las cuentas de 2019”, la mayor parte de los contenidos explicativos de las políticas son muy semejantes a los de los presupuestos de etapas anteriores, y las previsiones iniciales de créditos evidencian que las prioridades de gasto en relación con ejercicios anteriores no se han modificado sustancialmente.

Todas las áreas de actuación aumentan su dotación presupuestaria salvo la regulación económica de la actividad y los sectores productivos, que ven reducido su importe un 0,3%, lo cual, a primera vista, podría interpretarse como una incoherencia con el objetivo del gobierno de intensificar el crecimiento a través del fomento de las actividades productivas. Sin embargo, la menor dotación presupuestaria viene justificada por la reducción de transferencias del Estado en materia de energía, y se compensa con el aumento asignado en 2019 (12%). En cualquier caso, hay que tener presente que las políticas de fomento económico no sólo se sustancian con aumentos del gasto público, sino también con mejoras en la calidad de la regulación y en la selección y aplicación de los instrumentos propios de estas políticas.

³ Los últimos datos disponibles del Ministerio de Hacienda respecto a la ejecución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2019 son el acumulado correspondiente a agosto de 2019. Estos datos muestran que el porcentaje de obligaciones reconocidas netas sobre las previsiones definitivas en las operaciones corrientes es del 63% y en las operaciones de capital del 23,2%.

Crecimientos inferiores a la inflación prevista se producen en Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, Cooperación y Financiación de las Corporaciones Locales y Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

Cuadro 4. Presupuesto de gastos (estructura funcional)				
	Millones de euros 2020	Tasa de crecimiento 2018/2019	Tasa de crecimiento 2019/2020	% s/total 2020
DEUDA PÚBLICA	5.503,30	0,4	20,32	14,3
SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	1.505,90	113,0	8,29	3,9
Alta dirección de la Junta de Andalucía	222,6	35,0	10,70	0,6
Administración general	681,4	1.491,5	8,87	1,8
Justicia	601,9	21,3	6,80	1,6
PROTECCIÓN CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA	48,80	18,8	-0,03	0,1
Seguridad y protección civil	48,8	18,8	-0,03	0,1
SEGURIDAD, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	3.389,70	-6,2	1,88	8,8
Seguridad y protección social	2.438,50	8,9	0,75	6,3
Promoción social	951,2	-31,6	4,88	2,5
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL	19.636,70	4,3	3,88	51,0
Sanidad	10.824,50	6,8	4,12	28,1
Educación	7.781,00	2,4	3,63	20,2
Vivienda y urbanismo	318,3	14,4	0,18	0,8
Bienestar comunitario	474,1	-15,6	5,30	1,2
Cultura	193,9	-7,0	3,22	0,5
Deporte	44,8	1,6	2,54	0,1
PRODUCCIÓN DE BIENES DE CARÁCTER ECONÓMICO	1.702,00	2,6	10,63	4,4
Infraestructuras básicas y transportes	980,3	2,2	9,14	2,5
Comunicaciones	161	0,1	7,83	0,4
Investigación, innovación y sociedad conocimiento	560,7	4,1	14,23	1,5
REGULACIÓN ECONÓMICA DE CARÁCTER GENERAL	375,90	-18,1	12,85	1,0
Regulación económica	311,9	-17,7	1,90	0,8
Regulación financiera	64	-23,0	137,04	0,2
REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA ACTIVIDAD Y LOS SECTORES PRODUCTIVOS	2.975,90	12,0	-0,32	7,7
Agricultura, ganadería y pesca	2.335,50	12,4	-0,02	6,1
Fomento empresarial	338,3	-31,2	9,40	0,9
Industria, energía y minas	194,4		-17,38	0,5
Turismo	86,7	-30,1	4,44	0,2
Comercio	21	13,1	-4,04	0,1
RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES	3.401,70	3,9	0,22	8,8
Relaciones con las corporaciones locales	3.335,80	3,5	0,20	8,7
Relaciones con la UE y ayudas al desarrollo	65,9	31,2	1,22	0,2
TOTAL	38.539,90	4,99	5,60	100

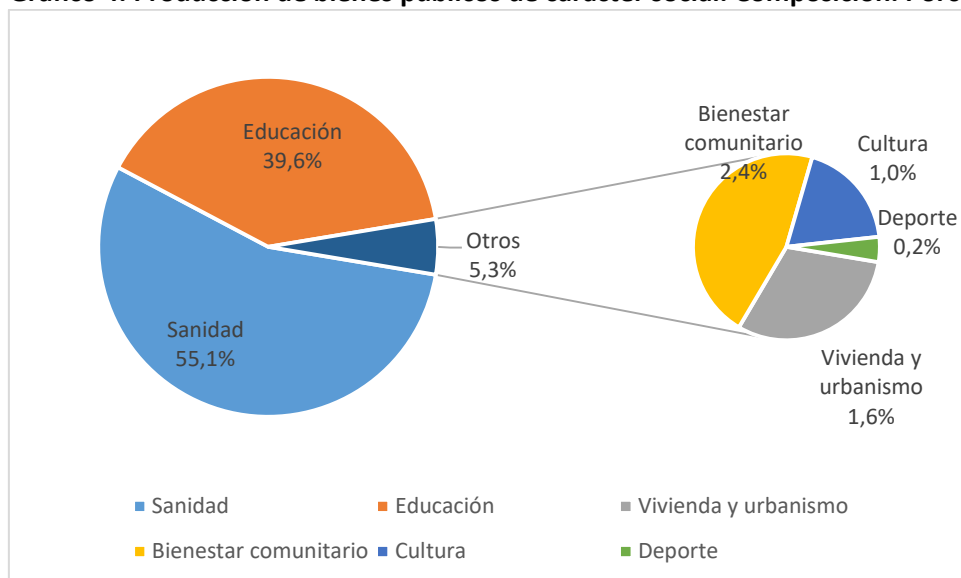
El mayor peso presupuestario lo sigue manteniendo la producción de los llamados bienes públicos de carácter social (sanidad, educación, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura y deporte), que aglutinan habitualmente más de la mitad de los gastos presupuestados. Estos gastos, si bien aumentan su dotación en el presupuesto de 2020 en un 3,9%, disminuyen su participación el gasto total desde el 52,1% de 2018 al 51% del presupuesto de 2020.

La siguiente partida en importancia es la deuda pública (5.503 millones de euros), que aumenta un 20,32% respecto al año anterior (desde 12,5% del gasto en 2019 al 14,3% en 2020), aumento exigido por el carácter expansivo del presupuesto. Le siguen en importancia la cooperación y financiación de las Corporaciones Locales, en las que la Comunidad Autónoma ejerce fundamentalmente una labor de intermediación financiera, aunque su aumento es inferior a la inflación prevista y respecto a 2018 baja su peso en el presupuesto desde el 9,4 al 8,8%. Por otro lado, disminuye significativamente el peso de las actuaciones de seguridad, protección y promoción social (8,8% frente al 10,2% en 2018).

Con una menor presencia en el presupuesto aparecen las áreas de producción de bienes de carácter económico, los servicios de carácter general, la regulación económica de carácter general y la protección civil y seguridad ciudadana. No obstante, debe resaltarse los notables aumentos en la dotación presupuestaria de la producción de bienes de carácter económico y los servicios de carácter general. Los primeros aumentan un 10,6% en el presupuesto de 2020 en una loable apuesta por la cualificación de factores determinantes de la capacidad de crecimiento. Es el caso de las Infraestructuras básicas y transporte, las Comunicaciones y, muy especialmente, por la Investigación, innovación y sociedad del conocimiento, que se complementan con programas de actuación donde pueden observarse cambios de orientación política económica en relación con etapas anteriores. Los servicios de carácter general experimentan un significativo aumento presupuestario (8,3%), que se acumula al experimentado en el presupuesto de 2019 (113%), pasando de 625,7 millones de euros en 2018 a 1.505,9 en 2020, y que se concretan en los elevados aumentos de las dotaciones de Administración general y Alta dirección de la Junta de Andalucía y, en menor medida, de Justicia.

El último nivel de desagregación, el de las **funciones y los programas presupuestarios**, permite realizar un análisis más detallado que concretaremos en las tres partidas más importantes: sanidad, educación y deuda pública.

Gráfico 4. Producción de bienes públicos de carácter social. Composición. Porcentaje

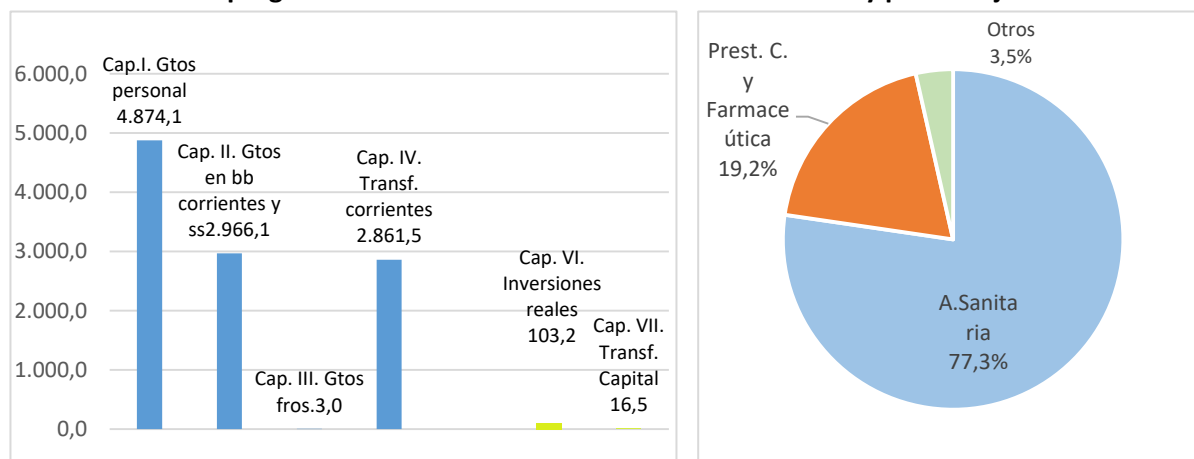


Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOJA 11/10/2019)

Tanto en sanidad como en educación Andalucía viene manteniendo los últimos años indicadores agregados bajos respecto a la media española, como son los casos del gasto sanitario por habitante protegido y el gasto educativo por alumno, por lo que, aunque se producen aumentos del 4,12 y 3,63% respectivamente resultan cortos en relación al aumento del presupuesto.

El análisis de la estructura económica y por programas de la función **sanidad** muestra una alta concentración en ambas clasificaciones. Así, mientras que en términos económicos existe una supremacía total de las operaciones corrientes frente a las operaciones de capital, que solamente suponen un 1,1% del total, en el caso de los programas presupuestarios, son el relativo a la atención sanitaria y el de prestaciones complementarias y farmacéuticas los que concentran casi la totalidad de los créditos asignados. Los compromisos políticos de disminuir sustancialmente las listas de espera, la equiparación salarial con los profesionales sanitarios de otras comunidades, la mejora de la atención primaria, el aumento de las remuneraciones de las guardias, etc. pronto se vieron inabordables con las dotaciones presupuestarias de 2019 y difícilmente lo serán con los aumentos consignados en el presupuesto de 2020 para dar satisfacción a la universalidad de las prestaciones. El gasto sanitario es una variable presionada al alza tanto desde la demanda, por el envejecimiento de la población, el aumento de la prevalencia de enfermedades crónicas o las expectativas de los pacientes, como por la oferta, con la mejora de los medios técnicos de diagnóstico y tratamientos, inversiones o avances farmacológicos. Ante esta conjunción de factores que presionan al alza el gasto sanitario serán necesarios nuevos enfoques estratégicos en la política sanitaria que, por el momento, el nuevo gobierno no ha planteado; si bien ha acreditado que eran infundadas las presunciones sobre su intención de reducir el gasto público en sanidad.

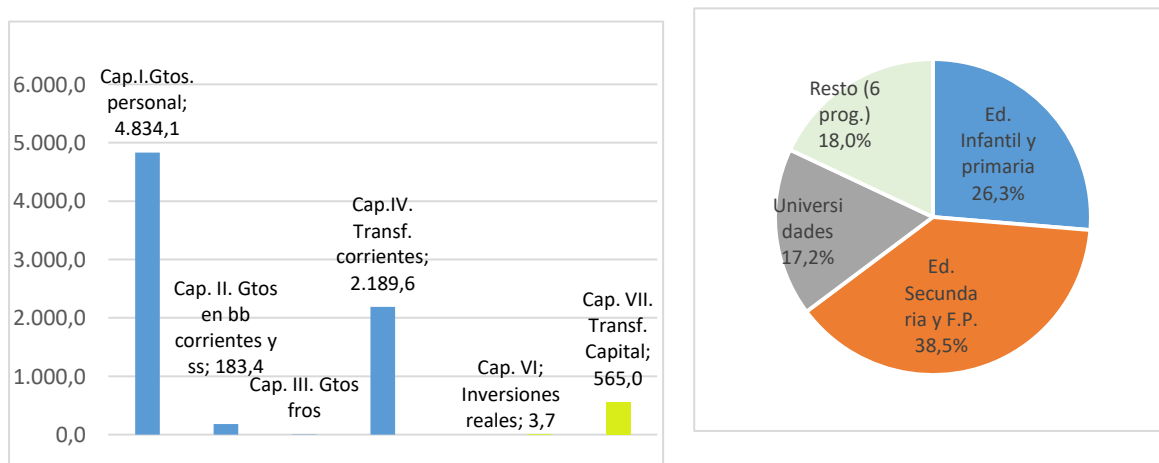
Gráfico 5. Clasificación económica por operaciones no financieras y clasificación por programas en la función Sanidad. Millones de euros y porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOJA 11/10/2019)

La estructura del presupuesto de **educación** está ligeramente más diversificada, suponiendo las operaciones de capital un 7,3% del total de los créditos consignados. Respecto al conjunto de programas presupuestarios, son tres los que concentran la mayor parte de los créditos: el programa de educación secundaria y formación profesional, el de educación infantil y primaria, y el de universidades, por lo que la orientación de la política educativa no prioriza con claridad ninguno de los niveles del ciclo educativo.

Gráfico 6. Clasificación económica por operaciones no financieras y clasificación por programas en función Educación. Millones de euros y porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. (BOJA 11/10/2019)

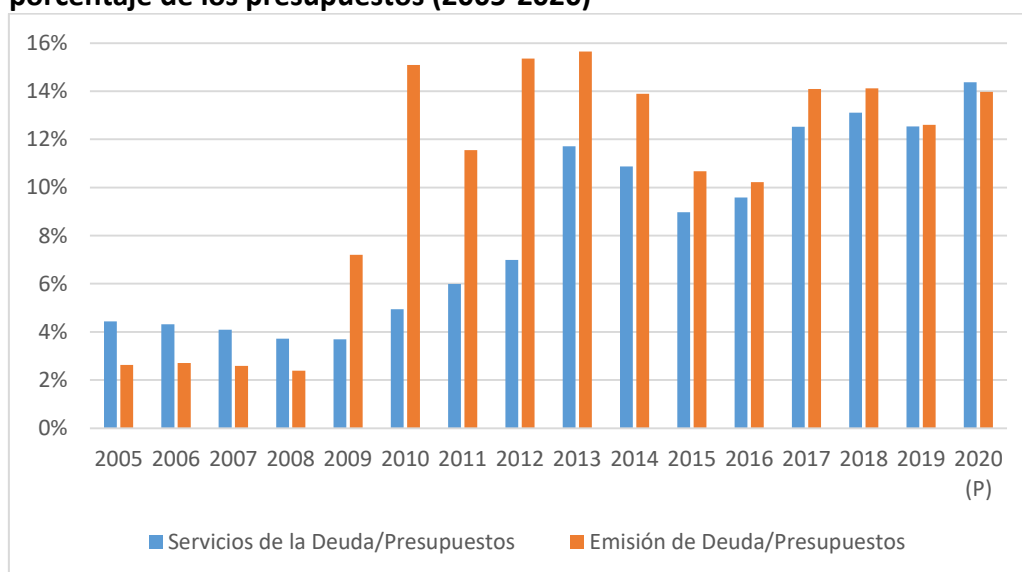
Tanto la política sanitaria como la educativa mantienen los mismos programas presupuestarios de ejercicios anteriores, aunque se producen algunas modificaciones en los objetivos y en los indicadores para medir su ejecución. Esto supone un avance en la posibilidad de evaluación de los programas, al menos en el apartado de la definición y concreción de objetivos. En cuanto a sus dotaciones están presididas por el

incrementalismo presupuestario, puesto que aumentan en todos los programas, salvo las destinadas a trasplante de órganos y a educación de personas adultas, que permanecen con un importe similar al de 2019.

En sanidad, el programa presupuestario de mayor crecimiento es el de salud pública y participación, seguido por el de atención sanitaria. En el caso de la educación, el programa presupuestario que más crece es el de educación especial, aunque también experimentan aumentos por encima de la media los programas de educación para la primera infancia, el de universidades y el de educación secundaria y formación profesional. Si bien destacan el aumento del peso de la educación para la primera infancia y nuevas iniciativas contra el fracaso escolar, tampoco en educación lucen nuevos enfoques estratégicos que alumbren hacia el futuro una renovación orientada a la excelencia educativa generalizada para los más jóvenes, como muestra del bajo esfuerzo presupuestario en los dos últimos presupuestos para la formación del profesorado.

En cuanto a la **deuda pública**, existe un único programa presupuestario que recoge un importe total de 5.503,30 millones de euros, lo que representa el 14,3% del total del gasto presupuestado, siendo el segundo programa más importante con un aumento del 30,2% respecto al año anterior. Según los últimos datos disponibles del Banco de España, el volumen de deuda pública de la Comunidad Autónoma asciende a 36.355,8 millones de euros, lo que a fecha de junio de 2019 supone un 22,3% del PIB. Desde el inicio de la crisis económica se viene produciendo un significativo aumento de la deuda pública en el presupuesto andaluz, lo que supone un desafío para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas de la comunidad y un considerable peso hacia el futuro que limitará la capacidad presupuestaria en los próximos años, máxime si la desaceleración se intensifica, se reducen los ingresos corrientes y se requiere acudir al gasto público para atender los servicios públicos o estimular la demanda.

Gráfico 7. Evolución del servicio de la deuda y la emisión de deuda como porcentaje de los presupuestos (2005-2020)



Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía

En el gráfico 7 puede comprobarse que el nivel de deuda es de los más elevados sobre el total del presupuesto, excepción hecha de algunos de los años de la reciente crisis, pero lo más significativo es la elevación que se produce del servicio de la deuda sobre el presupuesto del ejercicio

Finalmente, debe hacerse referencia al **sector público instrumental** andaluz (compuesto por fundaciones, empresas y organismos de carácter empresarial que reciben transferencias corrientes y de capital de la Junta de Andalucía), por tratarse de uno de los asuntos que vienen siendo objeto de debate político recurrente en Andalucía.

Los partidos que sostienen el gobierno han venido criticando la llamada “administración paralela” por duplicación de funciones, ineficiencia o por ser foco de enchufismo, lo que exigía reducirla y racionalizarla. Por ello, en el primer apartado del acuerdo de gobierno entre el PP y Ciudadanos (sobre “Regeneración democrática e institucional”) se recoge un conjunto de medidas para “Desmontar la “Administración paralela” y racionalizar el gasto”.

El proyecto de presupuesto de 2020 incluye una partida de 15 millones de euros para la "reestructuración del sector público andaluz". Esta partida ya se incluyó en el presupuesto de 2019, pero a excepción de la desaparición simbólica de algunas entidades que no estaban en funcionamiento, la realidad es que en estos meses poco se ha avanzado en la racionalización del sector público empresarial. Cierto que los obstáculos judiciales a la extinción de la relación laboral inducen a la prudencia, pero también parece que el gobierno autonómico no ha querido tomar decisiones que pudiesen significar la reducción de empleo, lo que podría provocar conflictos laborales y reproches políticos de la oposición.

Por ello, a pesar de que los responsables del gobierno autonómico han expresado reiteradamente la intención de reducir sustantivamente el número de organismos, para el año 2020 las transferencias para la financiación de estos entes se elevan a 3.176 millones, lo que supone una leve disminución del 0,2% respecto al ejercicio anterior, y representan el 12,3% del presupuesto de gastos no financieros.

4. Conclusiones

La continuidad de la política presupuestaria en relación con los anteriores gobiernos es la conclusión más general que puede deducirse del análisis del proyecto de presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020.

La más evidente manifestación del continuismo es el carácter expansivo del presupuesto que, como viene siendo tradicional, aumenta con respecto al PIB excepto en algunos años de la reciente crisis económica. Un aumento del 5,6% del presupuesto nominal para 2020, que se suma al 5% del presupuesto de 2019. Estos aumentos, si se ejecuta el gasto, elevarían el peso del sector público regional sobre el PIB hasta el 23%, cuando la media de los presupuestos autonómicos sobre PIB en 2018 era del 15,4%. Un elevado peso del sector público sobre la economía regional que no es muy coherente con los programas político económicos de los partidos que sustentan el gobierno.

Para financiar el aumento del presupuesto se incurre en previsiones algo optimistas de crecimiento del PIB y de la inflación, en previsiones poco realistas de aumento del IRPF y de la enajenación de inversiones reales y, muy especialmente, en un desmesurado aumento del endeudamiento (746,2 millones de euros), sin esforzarse en abordar ahorros del gasto público reduciendo y racionalizando políticas y organismos a los que el Partido Popular y Ciudadanos han reclamado desde la oposición. Además, debe llamarse la atención sobre la improbabilidad de alcanzar el prometido equilibrio presupuestario en 2020.

La manifestación del continuismo presupuestario se observa más nítidamente con la política de gasto, pues los anuncios de un gobierno del cambio deberían concretarse en nuevas políticas sustanciadas en el presupuesto y en la desaparición o reducción de algunas de las políticas que han sido criticadas en los últimos años desde la oposición. La presunta inutilidad o ineficiencia de estas políticas deberían de tener su reflejo en la desaparición o reducción de partidas presupuestarias, lo que habría podido financiar nuevas opciones programáticas, contener el aumento de la deuda o reducir la presión fiscal. Sin embargo, no desaparece ningún programa presupuestario y solo se incorpora uno a los 110 ya existentes.

Los programas que reducen el gasto son escasos y con reducciones poco relevantes: la regulación económica de la actividad y de los sectores productivos, y la protección civil y la seguridad ciudadana, aunque compensan con elevados crecimientos en 2019; sin embargo, la seguridad, protección y promoción social, aunque experimenta un ligero aumento en 2020 no compensa la reducción de 2019, resultando una disminución para ambos años del 4,7%. No obstante, no se producen reducciones muy significativas en ningún programa. ¿Se entiende que todas las políticas de gastos e instrumentos son necesarias y eficientes? En particular, llama la atención la aparente incapacidad para abordar la reducción y racionalización de la criticada “administración paralela”, sobre la que no se ha avanzado a lo largo de 2019, y solo se dota de un fondo de 15 millones de euros, pero se siguen manteniendo casi las mismas transferencias para su

funcionamiento en 2020. Sin embargo, es necesario reconocer que los indicadores presupuestarios utilizados hasta ahora servía solo para medir el grado de ejecución de los programas, pero no para evaluar sus resultados y el grado de consecución de los objetivos que justificaban su existencia. Por ello, será de gran utilidad avanzar en un ejercicio sistemático de revisión del gasto público, en la senda iniciada por la AIREF, y como medio para asegurar la racionalidad de decisiones posteriores.

En cambio, son numerosas las partidas presupuestarias con aumentos sustantivos. La más importante de todas ellas es el aumento del servicio de la deuda. Un aumento de 930 millones de euros (20,3% respecto a 2019), que seguirá pesando en el futuro. Además, no parece muy aconsejable aumentar el peso de la deuda cuando se prevé una desaceleración económica que puede determinar una reducción de ingresos y mayores necesidades de gasto público.

La mayor parte de los capítulos de gasto continúan la senda de crecimiento, pero algunos lo hacen con más intensidad. Entre los más significativos se encuentran los gastos de personal y los de bienes y servicios entre los gastos corrientes, los servicios de carácter general y, entre ellos, los de alta dirección de la Junta de Andalucía y administración general. Si bien existirán explicaciones singulares para justificar algunos aumentos presupuestarios en las partidas referidas, el carácter dominante de estas partidas no informa de una administración ejemplarmente ahorradora. Sí son en principio más encomiables, por su carácter inversor y dinamizador de las capacidades productivas, los aumentos presupuestarios de la producción de bienes de carácter económico, tanto en infraestructuras básicas, como en comunicaciones y, especialmente, en investigación, innovación y sociedad del conocimiento.

De todas formas, los gastos de inversión aumentan menos que la inflación prevista, tanto en el presupuesto de 2020 como el de 2019, pero dado el habitual bajo nivel de ejecución del presupuesto la inversión, alcanzar las cifras previstas sería un éxito notable del gobierno regional.

Noviembre 2019